Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9683**

19. Wahlperiode 24.04.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Sven-Christian Kindler, Dr. Julia Verlinden, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/9091 –

Finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt durch Zukauf von Emissionszertifikaten im Rahmen der EU-Lastenteilung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Reduktion jener Treibhausgasemissionen, die nicht vom europäischen Emissionshandel (ETS) erfasst sind, wurde zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Lastenteilung aufgeteilt. Für die Zeit bis 2020 ist das entsprechende Regelwerk die EU-Effort-Sharing-Entscheidung, unter der Deutschland ein nationales Minderungsziel von 14 Prozent im Vergleich zu 2005 zu erbringen hat (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0406). Von 2021 bis 2030 greift die EU-Climate-Action-Verordnung, unter der Deutschland zu einer Minderung von 38 Prozent verpflichtet ist. Zur Erhöhung der Kosteneffizienz bei der Zielerreichung sind eine Reihe von Flexibilitäten vorgesehen: So ist es den Mitgliedstaaten explizit erlaubt, Emissionsminderungen „auf die Bank zu legen“ oder aus Folgejahren vorwegzunehmen. Zudem dürfen die Mitgliedstaaten Emissionsminderungen auf andere Länder übertragen bzw. von diesen erwerben (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&from=DE).

Deutschland wird sein Klimaschutzziel in den Non-ETS-Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft aller Vorrausicht nach um viele Millionen Tonnen CO_2-Äquivalente verfehlen. Erreicht Deutschland seine Klimaziele für 2020 und 2030 mit den Emissionsminderungen in den verschiedenen Bereichen nicht, muss es Zertifikate von anderen EU-Staaten zukaufen, die ihre Ziele übererfüllen.

Die Verfehlung der $CO_{2Äq}$-Einsparziele beläuft sich nach Berechnungen von Experten des Öko-Instituts bis 2020 auf 118 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$, was für Deutschland mit Kosten von bis zu 600 Mio. Euro verbunden wäre. Berechnungen von Agora Energiewende und Agora Verkehrswende gehen für denselben Zeitraum von einem Defizit von 93 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ und Kosten von sogar bis zu 2 Mrd. Euro aus (Öko-Institut: www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Abschaetzung-des-Zukaufs-von-AEA-bis-2030.pdf; Agora Energiewende und Agora Verkehrswende: www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 18. April 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Für den Zeitraum 2021 bis 2030 beläuft sich die Zielverfehlung laut Öko-Institut auf 410 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$, was Kosten von bis zu 41 Mrd. Euro bedeuten würde. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende rechnen für diesen Zeitraum mit einem Defizit von 616 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ und entsprechenden Kosten von bis zu 60 Mrd. Euro (Öko-Institut: www.cleanenergywire.org/news/germany-increasingly-track-regarding-eu-2030-non-ets-climate-targets-researchers; Agora Energiewende und Agora Verkehrswende: www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf).

1. Wie schätzt die Bundesregierung die Höhe des deutschen Defizits an Emissionszertifikaten und das entsprechende auf den Bundeshaushalt zukommende Finanzierungsvolumen über den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2020 zum jetzigen Zeitpunkt ein (bitte nach Sektoren aufschlüsseln)?

Die bisherige Entwicklung der Emissionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels (Nicht-ETS-Sektoren) sowie die erwartete weitere Entwicklung nach Projektionsbericht lassen darauf schließen, dass das Guthaben an ungenutzten Emissionszuweisungen im Rahmen der Lastenteilungsentscheidung (Nr. 406/2009/EG, sogenannte Effort-Sharing-Decision, kurz ESD) nicht ausreichen wird, um das gesamte Defizit der Jahre 2013 bis 2020 zu decken. Eine Aufteilung eines verbleibenden Defizits auf einzelne Sektoren ist im Haushaltsentwurf nicht vorgesehen. Die Bundesregierung hat für die Jahre 2013 bis 2020 keine Sektorziele festgelegt.

Darüber hinaus ist es nicht möglich, belastbare Annahmen zu Preisen für ESD-Emissionsrechte zu treffen. Es wäre auch nicht sinnvoll, im Vorfeld möglicher Verhandlungen über Preise zu spekulieren. Hierzu wird auf die Antwort zu den Fragen 7a und 7b verwiesen.

Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, zum jetzigen Zeitpunktüber über das auf den Bundeshaushalt zukommende Finanzierungsvolumen konkrete Aussagen zu machen.

2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Öko-Instituts, wonach das kumulierte Defizit Deutschlands für die gesamte Periode 2013 bis 2020 etwa 118 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ betragen und sich das entsprechende Finanzierungsvolumen auf bis zu 600 Mio. Euro belaufen wird (www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Abschaetzung-des-Zukaufs-von-AEA-bis-2030.pdf)?

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, wonach das kumulierte Defizit Deutschlands für die gesamte Periode 2013 bis 2020 etwa 93 Millionen Tonnen $CO_{2Äq\,n}$ betragen und sich das entsprechende Finanzierungsvolumen auf bis zu 2 Mrd. Euro belaufen wird (www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf)?

Die Fragen 2 und 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung macht sich die genannten Einschätzungen nicht zu eigen. Die Bundesregierung stützt ihre Einschätzungen auf den Projektionsbericht der Bundesregierung. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Emissionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels vergleichsweise starken Schwankungen unterliegen, zum Beispiel aufgrund der Witterung oder der Konjunkturentwicklung. Daher unterliegen alle Vorhersagen zur Emissionsentwicklung in diesen Sektoren hohen Unsicherheiten.

4. Falls die Bundesregierung sich weder auf die Einschätzung des Öko-Instituts noch auf die Einschätzung von Agora Energiewende und Agora Verkehrswende stützt, noch über eigene Schätzungen verfügt, plant sie mittlerweile hierzu eine eigene Studie in Auftrag zu geben oder hat diese bereits in Auftrag gegeben?

   Falls ja, wann rechnet sie mit deren Fertigstellung (siehe die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 auf Bundestagsdrucksache 19/6176)?

Die Bundesregierung stützt ihre Einschätzungen auf den zweijährlich zu erstellenden Projektionsbericht. Der Projektionsbericht 2019 der Bundesregierung wird derzeit zwischen den Ressorts abgestimmt und in Kürze an die EU übermittelt.

5. Zu welchem Zeitpunkt rechnet die Bundesregierung mit letztgültigen Zahlen zum im Jahr 2018 angefallenen Defizit, welches laut Agora Energiewende und Agora Verkehrswende nach Abzug der überschüssigen Zertifikate aus den Vorjahren voraussichtlich 14 Millionen Zertifikate beträgt?

Europarechtlich abschließend werden die Emissionsdaten für 2018 in der zweiten Jahreshälfte 2020 feststehen.

6. Ist die Aussage vom Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz vom 22. Februar 2019 im Inforadio des „RBB“ in Bezug auf die drohenden Zahlungen im Non-ETS-Bereich („Wir werden auf alle Fälle alles dafür tun, dass wir die richtigen Weichen stellen, damit es möglichst nicht zu Strafzahlungen kommt. Und das, was wir machen müssen, muss dann die Bundesregierung insgesamt tragen.“; www.presseportal.de/pm/51580/4200059) eine Einzelmeinung oder Position der gesamten Bundesregierung?

   a) Welche „Weichen“ plant die Bundesregierung zu stellen, damit Strafzahlungen vermieden werden können?

Die Fragen 6 und 6a werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Treibhausgasemissionen müssen in den Nicht-ETS-Sektoren insbesondere bis 2030 deutlich gemindert werden, um die Ziele der Klimaschutzverordnung zu erreichen und zu verhindern, dass Deutschland im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung Emissionsrechte aus anderen Mitgliedstaaten ankaufen muss (in der Klimaschutzverordnung vorgesehene Flexibilität gemäß Artikel 5). Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung den Kabinettausschuss Klimaschutz eingerichtet, der die verbindliche Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 und der europäischen Verpflichtungen vorbereitet.

   b) Inwiefern bezieht sich die Äußerung von Bundesfinanzminister Olaf Scholz und die darin intendierten Maßnahmen noch auf die Vermeidung von Strafzahlungen im Zeitraum von 2013 bis 2020?

Die Bundesregierung wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit es möglichst nicht zum Ankauf von Emissionsrechten aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund von Überschreitung der zugewiesenen Emissionsbudgets kommt.

c) Wie und wann hat der in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6176 (Antworten zu den Fragen 2, 3 und 4) „regelmäßige Austausch innerhalb der Bundesregierung“ zu diesem Thema stattgefunden, und mit welchem bisherigen Ergebnis (bitte Datum der Treffen und Teilnehmende angeben)?

Die Ressorts der Bundesregierung stehen im Kontext der Erarbeitung des Maßnahmenprogramms 2030 wie der unterschiedlichen Berichterstattungspflichten in regelmäßigem engen Austausch. An den unterschiedlichen Treffen zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 haben die verschiedenen ministerialen Ebenen teilgenommen.

d) Inwiefern hält es die Bundesregierung für sinnvoll, ohnehin anstehende Klimaschutzmaßnahmen wie z. B. die steuerliche Förderung der Gebäudesanierung im Bereich Gebäude oder die Umgestaltung des Dienstwagenprivilegs im Bereich Verkehr anzugehen, statt Zertifikate im Non-ETS-Bereich zuzukaufen?

Auf die Antwort zu Frage 6b wird verwiesen (vgl. auch die Antwort zu Frage 6a).

7. Auf welcher Berechnungsgrundlage basieren die 300 Mio. Euro, die im Kabinettsentwurf des Finanzplans 2019 bis 2023 unter dem Titel „Ankauf von Emissionsrechten nach EU-Lastenteilungsentscheidung“ im Einzelplan 16 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit veranschlagt sind?

a) Von welchem Defizit an Zertifikaten geht die Bundesregierung bei der Berechnung der 300 Mio. Euro aus?

b) Von welchem Zertifikatspreis geht die Bundesregierung bei der Berechnung der 300 Mio. Euro aus?

Die Fragen 7a und 7b werden gemeinsam beantwortet.

Um europarechtliche Risiken zu vermeiden, liegt dem genannten, im Beschluss zu den Eckwerten des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2020 und des Finanzplans 2019 bis 2023 veranschlagten Finanzvolumen eine pauschale Schätzung zugrunde, Gründe dafür sind die hohen Unsicherheiten bei der Vorhersage der Emissionsentwicklungen im Nicht-ETS-Bereich (siehe Antwort zu den Fragen 2 und 3) und die für diesen Markt unbekannten CO_2-Preise. Bei einem möglichen Ankauf müsste der Preis zwischen der Bundesregierung und interessierten Verkäuferstaaten bilateral ausgehandelt werden. Insofern wird die Bundesregierung im Vorfeld möglicher Verhandlungen ihre Kalkulationsgrundlagen nicht offenlegen.

c) Warum werden die veranschlagten Finanzmittel für den „Ankauf von Emissionsrechten nach EU-Lastenteilungsentscheidung“ im Kabinettsentwurf in den Einzelplan 16 eingestellt und nicht aufgeschlüsselt nach den Sektoren, in die Einzelpläne des jeweils für die verfehlte CO_2-Minderung verantwortliche und zuständige Bundesministerium?

Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung legt Sektorziele erstmals für die Zielerreichung 2030 fest. Für das europarechtliche Minderungsziel 2020 im Nicht-ETS-Bereich (minus 14 Prozent gegenüber 2005) gibt es keine sektorale Aufteilung.

8. Mit welchen EU-Mitgliedstaaten hat die Bundesregierung wann Gespräche und Konsultationen über einen möglichen Zukauf von Emissionszertifikaten in der Periode 2013 bis 2020 geführt (bitte Datum der Treffen und Teilnehmende angeben)?

   a) Welche Mitgliedstaaten sind bereit, Emissionszertifikate an Deutschland zu verkaufen?

   b) Welche Preiskorridore für die zu erwerbenden Emissionszertifikate wurden mit den Mitgliedstaaten jeweils diskutiert?

Die Fragen 8 bis 8b werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bemüht sich auf Fachebene um informelle Sondierungsgespräche mit potentiellen Verkäuferstaaten von Emissionszuweisungen. Preisabsprachen wurden bislang nicht getroffen.

9. Teilt die Bundesregierung die jüngste Einschätzung des Öko-Instituts, wonach das kumulierte Defizit Deutschlands für die gesamte Periode 2021 bis 2030 etwa 410 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ betragen und sich das entsprechende Finanzierungsvolumen auf 13,5 Mrd. bis 41 Mrd. Euro belaufen wird (www.cleanenergywire.org/news/germany-increasingly-track-regarding-eu-2030-non-ets-climate-targets-researchers)?

   Wenn nein, warum nicht, und von welchen anderen Mengen an $CO_{2Äq}$ und welchem Finanzierungsvolumen geht sie in dem Fall stattdessen aus?

10. Kann die Bundesregierung sicher ausschließen, dass durch das vom Öko-Institut auf rund 410 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ geschätzte deutsche Defizit die gesamte Menge an Emissionsrechten überstiegen wird, die im Rahmen der EU-Climate-Action-Verordnung in den Jahren 2021 bis 2030 europaweit zur Verfügung steht (www.cleanenergywire.org/news/germany-increasingly-track-regarding-eu-2030-non-ets-climate-targets-researchers)?

11. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des New Climate Institute, wonach das kumulierte Defizit Deutschlands im Verkehrssektor für die gesamte Periode 2021 bis 2030 zwischen 160 und 355 Millionen Tonnen $CO_{2Äq}$ betragen und sich das entsprechende Finanzierungsvolumen auf 3 bis 36 Mrd. Euro belaufen wird (https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/03/Greenpeace_Klimaziel_Verkehr.pdf)?

Die Fragen 9 bis 11 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es nicht möglich, heute belastbare Aussagen über die Emissionsentwicklung in den Nicht-ETS-Sektoren in den 2020er-Jahren zu treffen. Gleichwohl ist bereits absehbar, dass sich mit dem derzeitigen Maßnahmenbestand ein erhebliches Defizit im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung für Deutschland ergeben könnte. Daher hat die Bundesregierung am 20. März 2019 den Kabinettausschuss Klimaschutz eingerichtet, der die verbindliche Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 und der europäischen und internationalen Verpflichtungen vorbereiten wird (siehe auch Antwort zu Frage 6).

Außerdem ist die Preisentwicklung für Emissionszuweisungen im Zeitraum 2021 bis 2030 nicht vorherzusagen. Grund dafür ist die sehr große Unsicherheit zur weiteren Entwicklung der europaweiten Emissionen, insbesondere auch vor dem Hintergrund neuer europäischer und nationaler Klimaschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit dem EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis zum

Jahr 2030. Gleichzeitig ist im Rahmen der für die Jahre 2021 bis 2030 geltenden EU-Klimaschutzverordnung von deutlich höheren Preisen auszugehen als im Rahmen der Jahre 2013 bis 2020 geltenden Lastenteilungsentscheidung: Einerseits wurden die Ziele für alle Mitgliedstaaten erheblich verschärft und andererseits wird ab dem Jahr 2021 die Nutzung internationaler Projektgutschriften zur Deckung eines Defizits nicht mehr möglich sein.

12. Auf welcher institutionellen und gesetzlichen Grundlage wird nach Kenntnis der Bundesregierung die Übertragung von Emissionszuweisungen von einem Mitgliedstaat auf andere Mitgliedstaaten basieren, vor dem Hintergrund, dass es im Gegensatz zum ETS bisher keinen festgelegten Mechanismus für den Zertifikatehandel gibt?

    Plant die Bundesregierung hierzu bilaterale Verträge mit anderen Mitgliedstaaten oder sind weitere Mechanismen angedacht?

Rechtsgrundlage für jegliche Transfers von Emissionsrechten unter der Lastenteilungsentscheidung sind Artikel 3 § 4 und 5 (für ungenutzte Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten) beziehungsweise Artikel 5 (für internationale Projektgutschriften) dieser Entscheidung. Die Modalitäten zur Übertragung von Emissionszuweisungen für einen möglichen Ankauf von Berechtigungen seitens der Bundesregierung sind noch offen.

13. Teilt die Bundesregierung den Vorschlag im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundesklimaschutzgesetz, wonach bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen im Non-ETS-Bereich die entstehenden Ausgaben „im Bundeshaushalt anteilig nach dem Grad der Nichteinhaltung der jeweiligen Jahresemissionsmengen in den Einzelplänen der nach § 4 Absatz 4 verantwortlichen Bundesministerien veranschlagt“ werden (www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf)?

Die Beratungen hierüber haben innerhalb der Bundesregierung nicht begonnen.

14. Wäre nach dem aktuellen Referentenentwurf für das Klimaschutzgesetz sichergestellt, dass das jeweils für die verfehlte CO_2-Minderung verantwortliche und zuständige Bundesministerium für die entstehenden Ausgaben tatsächlich aufkommt, oder könnten die Ausgaben im Haushaltsgesetz dennoch in andere Einzelpläne eingestellt werden?

Entsprechend den Festlegungen im Grundgesetz und der Bundeshaushaltsordnung für die Aufstellung des Bundeshaushaltes werden Art und Ort der Veranschlagung von Ausgaben im Bundeshaushalt letztlich vom Haushaltsgesetzgeber entschieden.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333